



Public Service Alliance of Canada  
Alliance de la Fonction publique du Canada

## **MÉMOIRE**

**AU**

**COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT  
SUR LES DROITS DE LA PERSONNE**

**AU SUJET DES PRATIQUES D'EMBAUCHE  
ET DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI  
DANS LA  
FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE**

**PRÉSENTÉ PAR**

**PATTY DUCHARME  
VICE-PRÉSIDENTE EXÉCUTIVE NATIONALE  
ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA  
(AFPC)**

**Le 8 juin 2009**

Tout d'abord, nous tenons à vous remercier encore une fois de nous avoir invités à témoigner devant le Comité au sujet des pratiques d'embauche et de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Nous désirons aujourd'hui vous faire part de notre opinion sur les récents événements qui touchent l'équité en matière d'emploi, dont les renseignements communiqués récemment au Comité par d'autres témoins.

Le 23 mars 2009, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Conseil du Trésor (BDPRH) a publié son rapport *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada* qui couvre les deux exercices financiers précédents. Ce rapport démontre que la fonction publique fédérale accuse toujours un important retard à se doter d'une main-d'œuvre représentative, surtout en ce qui concerne les travailleurs et les travailleuses provenant de groupes raciaux visibles. Malheureusement, le rapport a été peu remarqué, puisqu'il est paru le même jour où Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique (CFP), témoignait devant le Comité. Elle y déclarait que la CFP avait recalculé ses statistiques au sujet de l'embauche, et que le nombre de nouvelles recrues provenant de groupes raciaux visibles était deux fois plus élevé que le nombre auparavant recensé. La publication de ces nouvelles données nous a pris par surprise, c'est le moins qu'on puisse dire.

Donc, avant d'aborder le rapport du BDPRH ou toute autre information rendue publique qui vient éclairer la situation actuelle sur les groupes visés par l'équité en emploi dans la fonction publique, nous aimerions commenter le témoignage récent de M<sup>me</sup> Barrados et les statistiques qu'elle a fournies au Comité au sujet du pourcentage d'embauche de ces groupes désignés.

### **Auto-identification et données récentes de la CFP**

Premièrement, pourquoi l'auto-identification est-elle nécessaire? Il est important de se rappeler que plusieurs groupes qui ont témoigné devant la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi de 1985 (la Commission Abella) ont souligné l'importance de l'auto-identification volontaire. Autrement dit, il est important que les personnes membres de groupes sous-employés s'identifient elles-mêmes plutôt que d'être identifiées par un employeur. Les conclusions de la Commission Abella, qui ont mené à la création de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, recommandaient entre autres que les données devant servir à déterminer l'équité en emploi soient recueillies d'après les auto-identifications volontaires.

Deuxièmement, comment l'information sur l'auto-identification est-elle normalement obtenue? Depuis que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été élargie il y a 14 ans pour inclure la fonction publique, cette dernière utilise les données provenant de sondages sur l'auto-identification volontaire auprès des fonctionnaires, sondages qui sont conformes à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et son règlement. D'autres employeurs fédéraux recueillent d'ailleurs leurs données sur l'équité de la même façon. Pourtant, la Commission de la fonction publique a jugé nécessaire de modifier sa méthode de calcul statistique sur l'auto-identification.

M<sup>me</sup> Barrados a déclaré que les chiffres cités précédemment par la Commission de la fonction publique au sujet des nouvelles recrues provenant de groupes visés par l'équité avaient été « sous-évalués ». Elle a expliqué que les données avaient été réévaluées en examinant le nombre de personnes qui s'auto-identifient lorsqu'elles postulent un emploi sur le site Web de la CFP, et en suivant ensuite le fil de ces renseignements lorsque ces personnes ont obtenu un poste.

Nous avons indiqué plus tôt que la publication de ces nouveaux renseignements par M<sup>me</sup> Barrados nous a surpris. En tant qu'agent négociateur, conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, l'AFPC est régulièrement consultée par des organismes centraux sur des questions d'équité en matière d'emploi. Et pourtant, nous n'avons été ni consultés ni informés à l'avance à propos de ces nouvelles données. D'après l'information que nous avons pu obtenir, nous sommes inquiets et nous nous posons des questions au sujet de cette nouvelle méthode pour obtenir des données sur l'auto-identification.

Un examen du formulaire et des renseignements affichés sur le site Web de la CFP nous porte à croire que ceux-ci ne sont pas conformes aux exigences de la Loi. Le formulaire du site Web est différent du formulaire sur l'auto-identification fourni aux employées et aux employés et ne respecte pas les critères en la matière décrits dans le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi*. Le fait, par exemple, que la définition de « minorité visible » n'est pas clairement énoncée pourrait causer confusion et incompréhension. D'ailleurs, nous avons récemment rencontré M<sup>me</sup> Barrados et lui avons fait part de ces préoccupations.

Toutefois, nous tenons à souligner que la méthode d'auto-identification, quoiqu'imparfaite, est la seule méthode de cueillette de données qui permet de déterminer la composition de la main-d'oeuvre, et donc de prendre les mesures nécessaires pour assurer la représentativité de l'effectif. Beaucoup sont d'avis que certains membres des groupes visés ne se déclarent pas comme tels, ou, à l'inverse, que certaines auto-identifications sont fausses. Or, il n'existe actuellement aucune façon de déterminer avec exactitude si ces observations sont justifiées.

Ce que la Commission de la fonction publique n'a malheureusement pas fait, c'est d'enquêter sur les causes sous-jacentes du présumé problème de sous-déclarations. Si des fonctionnaires ne s'auto-identifient pas après avoir été embauchés, quelles en sont les raisons? S'agit-il simplement d'une question d'information à leur transmettre au sujet du but de l'auto-identification? Ou les travailleuses et travailleurs provenant de groupes visés ont-ils des raisons justifiables de se méfier de cette mesure, en raison d'un environnement de travail négatif qui n'appuie pas les employés qui expriment leurs inquiétudes ou qui portent plainte, par exemple? Si c'est le cas, il n'est pas nécessaire de changer la méthode de calcul des données; il faut plutôt éliminer les obstacles qui causent les cas de sous-déclaration en premier lieu.

Peu importe le type de données utilisé, les chiffres reliés à l'embauche ne constituent qu'une infime partie de la situation. Il est clair que la fonction publique a un long chemin

à parcourir pour développer une culture de milieu de travail inclusive et accueillante pour tous. Nos membres continuent à nous parler de plusieurs cas de discrimination, et le plafond de verre existe encore pour les femmes, les Autochtones, les personnes de groupes raciaux visibles ou ayant un handicap qui travaillent dans la fonction publique fédérale. Selon nous, la Commission de la fonction publique a cessé de se concentrer sur les solutions aux vrais problèmes que sont la sous-représentation, la discrimination dans l'embauche et les promotions, et la culture même de la fonction publique.

### **État actuel de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale**

Ceci nous amène au but de notre exposé, soit l'état actuel de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le récent rapport sur *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada* du BDPRH du Conseil du Trésor démontre que de nombreux obstacles aux quatre groupes visés persistent dans la fonction publique fédérale.

Même si la représentation dans la fonction publique des personnes ayant un handicap est supérieure au taux de disponibilité de la population active, le rapport indique que « Le taux de recrutement de personnes handicapées présente un décalage par rapport aux estimations de la disponibilité au sein de la population active. » De plus, le taux de cessation d'emploi pour les fonctionnaires ayant un handicap continue à être très élevé. Le nombre de travailleuses et travailleurs ayant un handicap qui quittent la fonction publique (par renvoi ou autrement) est presque trois fois plus élevé que le nombre d'embauches. Ceci ne surprend pas l'AFPC, vu le nombre de plaintes et de griefs que nos membres déposent en raison du défaut de plusieurs ministères d'accommoder les personnes ayant un handicap, et du nombre de ces personnes qui sont forcées de prendre leur retraite pour des raisons médicales.

Même si le taux de représentation générale des fonctionnaires provenant de groupes raciaux visibles a grimpé pour s'élever à 9,2 % (2007-2008), ce taux est encore bien en deçà de la disponibilité de la population active. Les statistiques provenant du recensement de 2006 indiquent que les travailleurs et les travailleuses provenant de groupes raciaux visibles représentent 15,3 % de la main-d'œuvre canadienne. En tenant compte de ces données, et des prévisions de Statistique Canada qui estiment que 20 % de la population canadienne fera partie d'un groupe racial visible d'ici 2017, il est clair que la fonction publique fédérale est trop lente à se doter d'effectifs représentatifs. En fait, malgré la légère augmentation du taux de représentation, le fossé entre la disponibilité du marché du travail et le taux de représentation s'est creusé depuis les dernières années. Faisant fi de la population changeante, la fonction publique a honteusement laissé tomber ses engagements d'atteindre un ratio de 1 pour 5, et a cessé de financer l'initiative « Faire place au changement ».

Les données sur la représentation des peuples des Premières Nations montrent que les travailleuses et travailleurs autochtones sont sous-représentés dans divers ministères. Une grande partie travaille principalement dans trois ministères, et plusieurs autres

n'égalent pas la disponibilité de la main-d'œuvre autochtone. De plus, le taux d'embauche des travailleuses et travailleurs autochtones a diminué en 2007-2008 et ce taux est remarquablement plus bas que le taux de cessation d'emploi. Cela signifie qu'une plus grande portion d'employées et d'employés autochtones quittent la fonction publique plutôt que d'y entrer; tendance qui est apparente depuis plusieurs années.

Les femmes sont bien représentées dans la fonction publique, mais elles sont très largement cantonnées à certains postes et certains ministères, et même surreprésentées dans la catégorie des postes temporaires. Les postes que détiennent les femmes sont en général moins bien rémunérés et considérés comme traditionnellement féminins (secrétariat et administration). Même si les femmes représentent 54 % des effectifs de la fonction publique, seules 41 % d'entre elles occupent des postes-cadres.

Examinons les données suivantes tirées du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2008*.

Les données concernant les fonctionnaires provenant de groupes raciaux visibles identifient un nombre d'obstacles, comprenant le manque d'accès à la formation dans la seconde langue officielle et le manque d'accès à des affectations de perfectionnement, entre autres. Vingt-sept pour cent des répondants provenant de ces groupes déclarent que la discrimination freine la progression de leur carrière, 30 % se sont déclarés victimes de discrimination dans les deux dernières années et 33 % se sont déclarés victimes de harcèlement.

Les réponses des fonctionnaires ayant un handicap révèlent des obstacles aux possibilités d'obtenir une promotion, à l'accès aux concours, au perfectionnement professionnel, à la formation, aux possibilités d'acquérir et d'appliquer les compétences dont ils ont besoin pour progresser dans leur carrière. Trente-et-un pour cent des répondants provenant de ce groupe déclarent que la discrimination freine la progression de leur carrière. Chiffres impressionnants : 49 % se sont déclarés victimes de harcèlement et 41 % se sont déclarés victimes de discrimination.

Quarante-deux pour cent des fonctionnaires autochtones se sont déclarés victimes de harcèlement et 29 % se sont déclarés victimes de discrimination. Les fonctionnaires autochtones sont les plus portés à être insatisfaits de la façon dont sont traitées les plaintes, et les moins portés à ne pas craindre de représailles s'ils déposent une plainte.

Même si les femmes ne signalent pas un taux de discrimination aussi élevé que les autres groupes désignés, 31 % d'entre elles se sont déclarées victimes de harcèlement. Puisque des données propres aux femmes autochtones, provenant de groupes raciaux visibles ou ayant un handicap ne sont pas disponibles, il n'est pas possible de déterminer si ces femmes ont rapporté être confrontées à des obstacles supplémentaires ou à un degré de discrimination ou de harcèlement plus élevé.

Une autre tendance inquiétante se dégage du sondage de cette année : comparativement aux résultats des sondages passés (2002 et 2005), le pourcentage d'employées et d'employés qui déclarent subir du harcèlement est en hausse constante pour tous les groupes revendiquant l'équité.

Toutes ces statistiques provenant du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux* et du rapport *L'équité en emploi* mettent un élément en lumière : la discrimination contre les membres de groupes cherchant l'équité se perpétue dans la fonction publique. Malgré nos espoirs, la discrimination et le harcèlement sont en hausse et non en baisse.

Pourquoi ces problèmes persistent-ils dans la fonction publique fédérale? L'AFPC croit que, malgré un certain engagement de la haute direction à comprendre les avantages d'avoir des effectifs représentatifs, les choses ont bien peu changé dans la culture du milieu de travail de la fonction publique. Les cadres inférieurs et les gestionnaires recruteurs n'ont souvent pas reçu le message. Nous avons besoin d'un changement de culture, d'un déplacement vers un milieu de travail réellement inclusif, où les talents, les compétences et la contribution des travailleuses et des travailleurs sont respectés et valorisés. Un environnement où aucune forme de discrimination ni de harcèlement n'est tolérée. Sans ce changement de culture, et sans mise en application véritable de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les buts de l'équité en matière d'emploi resteront inaccessibles.

### **Développements récents et avenir de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale**

Finalement, nous éprouvons certaines appréhensions face à ce que signifient les tendances récentes pour l'avenir de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale.

Comme les membres du Comité savent probablement déjà, le gouvernement a récemment modifié de façon majeure la façon dont sont gérées les ressources humaines de la fonction publique. Depuis mars 2009, l'Agence de la fonction publique du Canada a cessé d'être, et l'administration centrale des ressources humaines est revenue au Conseil du Trésor (qui avait déjà tenu ce rôle). Ce changement a été accompagné d'autres modifications à la structure et aux responsabilités de la gestion des ressources humaines, incluant les négociations, la rémunération et les politiques, entre autres.

Nous n'avons pu voir encore à l'œuvre cette nouvelle gestion des ressources humaines, mais deux questions reliées à l'équité en emploi nous préoccupent déjà. Premièrement, l'attribution de la responsabilité de l'équité en matière d'emploi n'est pas claire à l'intérieur de la nouvelle structure. Secondement, cette nouvelle structure semble déléguer plus de responsabilités aux ministères et moins au Conseil du Trésor et autres organismes centraux. Nous craignons que l'équité ne se perde dans cette nouvelle structure, qu'il y ait moins d'obligation de rendre des comptes, moins d'uniformité et qu'un plus grand pouvoir discrétionnaire ne soit accordé aux directions

des ministères. Selon nous, cela signifie moins d'obligation de rendre des comptes, plus d'irrégularités et moins d'engagement envers l'équité. Dans un précédent mémoire remis au Comité, nous avons souligné les problèmes provoqués par la délégation de la dotation aux cadres inférieurs, et la Commission de la fonction publique avait elle-même noté que le degré d'engagement et de compréhension des principes d'équité en matière d'emploi n'était pas le même.

Comme nous l'avons souligné, la tendance est à l'éloignement d'une administration centrale et des obligations concernant la question de l'équité en matière d'emploi. Les organismes centraux ont abandonné l'initiative *Faire place au changement* ainsi que l'objectif d'embaucher une personne sur cinq provenant des groupes visés. Les responsabilités en matière de dotation ont été déléguées à des échelons inférieurs, l'embauche de travailleuses et de travailleurs temporaires et occasionnels a augmenté, et les processus de recrutement non annoncés sont devenus monnaie courante. En observant ces tendances, il est difficile d'imaginer comment la fonction publique fédérale pourra améliorer de façon importante l'équité en matière d'emploi dans les années à venir.

## **Recommandations**

En raison des inquiétudes que nous avons soulignées, nous faisons les recommandations suivantes :

1. Le gouvernement devrait réactiver l'initiative *Faire place au changement* ainsi que l'objectif d'embaucher une personne sur cinq provenant de groupes raciaux visibles, et allouer des fonds pour cette initiative. L'objectif 1 sur 5 devrait s'appliquer aux plans et politiques d'équité en matière d'emploi de tous les ministères.
2. Nous recommandons d'amorcer une discussion au sujet de la recommandation du Conseil national des minorités visibles (CNMV) de nommer un ou une commissaire à l'équité en matière d'emploi. Une telle discussion devrait avoir lieu avec les représentants appropriés du gouvernement et des syndicats, ainsi qu'avec d'autres intervenants provenant du CNMV, du Conseil national des employés handicapés fédéraux (CNEHF) et du Conseil national des employés fédéraux autochtones (CNEFA).
3. Les raisons qui font en sorte que tant d'employées et d'employés ayant un handicap quittent la fonction publique doivent être examinées. Une vérification doit être faite des pratiques entourant les congés de maladie, les retours au travail et les accommodements de tous les ministères, afin de déterminer l'étendue du problème des délais et des manquements au devoir d'accommodement.

4. Une vérification similaire doit être faite au sujet du taux élevé de cessation d'emploi des Autochtones dans la fonction publique afin de déterminer les causes et les obstacles à la participation et à l'inclusion des travailleuses et des travailleurs autochtones dans tous les ministères.